

**DR. KOLLÁTH GYÖRGY** alkotmányjogász  
az ELTE és a TF c. egyetemi docense, ügyvéd  
1122. Budapest, Városmajor u. 43.  
[www.kollath.com](http://www.kollath.com), [www.kollath.hu](http://www.kollath.hu)  
Tel/fax: 4570639, [fkollath@t-online.hu](mailto:fkollath@t-online.hu)

### ***Független jogi szakmai vélemény***

#### ***a helyi önkormányzati képviselők eskütételével kapcsolatos elvi és gyakorlati kérdésekről***

#### ***Tényállás, kérdések és válaszok***

Vállaltam, hogy független jogi szakmai véleményt készítek - egy konkrét eseten alapuló, de azon jócskán túlmutató közjogi dilemma - a helyi önkormányzati képviselők eskütételének egyes kérdéseiről. A tényállás egyedi és általános is lehet egyszerre. Előfordult, hogy egy helyi képviselő önkényes módját választotta eskütételének, de ugyanez valóságos jogkövetkezmények nélkül előfordulhat más helyi képviselők, sőt akár polgármesterek esetében is. Utóbbi akár az okból is, hogy X politikai „színezetű” polgármesterhez Y „színezetű” testület választódik, és előre láthatóan nem látszik esély együttműködésükre, amihez kellett találni valamiféle egerutat. Ez lehet akár az eskütétel vitája is.

A jelenlegi, joghézagot mutató helyzetben nem zárható ki, hogy bárki a törvény szerint kötelező, ámde nem formalizált esküjét egészen avantgárd módon tegye le. Már felröppent, hogy mi lenne ha, az esküt a Szent-Koronára, a Koránra tennék le, avagy arra esküdnek valaki, hogy politikai ellenfeleit „semlegesíti”? Ad absurdum ott, helyben bosszút esküdni is lehet? Fő, hogy valami legyen?

#### ***Az összegező jogi álláspont és az alapvető érvek hozzárendelése a következő:***

Az Ötv. 19. §. ide vonatkozó lényege szerint *a települési képviselő a település egészéért vállalt felelősséggel képviseli a választóinak az érdekeit...* A települési képviselő az alakuló ülésen, illetve a megválasztását követő ülésen *a 32. § szerint esküt tesz.* Az Ötv. 32. §. azonban 1994-ben, az eredeti, normatív szövegéhez képest megváltozott. Kezdetben, 1994. 12.10. napjáig tartalmazott egy előírt esküszöveget a polgármester fogadalma számára, amit a helyi képviselőkre is kötelezően alkalmazni kellett, s bár az utaló szabály az Ötv. 19. §-ban megmaradt, *hatályon kívül került az előírt tartalom.* /Ezt vette át szolgai módon sok helyi SZMSZ is./

Az eredeti Ötv. 32. §-ban egyébként a megbízatás ellátásának „*pártatlanul*” kitétele még benne volt. Ellentétben pl. a Hárszabályok 1. sz. mellékletét képező országgyűlési képviselői, kötött esküszöveggel, avagy a köztisztviselők jogállásáról szóló törvény 12. §-ban megszabott eskü-tartalommal. Utóbbiak ezt vagy nem tartalmazzák, vagy másként tételik (a köztisztviselői tv. pl. a „*részrehajlás nélkül*” kitéletet használja).

A helyi önkormányzati képviselők jogállási törvénye sem ad kielégítő szabályozást, pusztán kimondja: „*Az eskü letételéig az önkormányzati képviselő nem gyakorolhatja jogait*”. Ám normatív eskü-tartalom, és az eskü letételéhez rendelt eljárási mód e törvényben sincs. Ugyanez viszont pl. a köztisztviselői törvényben szabályozást nyert. Olyannyira, hogy ott a kinevezés érvényességi kelléke a megfelelő módon abszolválta eskütétel, mint a (köz)szolgálat hagyományos, ma is fontos erkölcsi szentesítése. Norma és a megsértéséhez rendelt, negatív jogkövetkezmény tehát ott előre adva van. Ez jogállami minimumnak is tekinthető.

Fontos közjogi követelmény, hogy a helyi önkormányzati képviselők jogállásának szabályozása – jogaik, kötelezettségeik megállapítása – *törvényhozási tárgykörbe* tartozik, ezért erre vonatkozóan, szankcionálható módon szokásjogra, avagy SZMSZ-beli normaalkotásra hivatkozni – téves, illetve kevés.

X,Y településen az történt, hogy egy megüresedés folytán a kislistáról a testületbe bekerült helyi képviselő – pártpolitikai okból – előbb vonakodott a polgármester közreműködésével letenni a helyben is a korabeli törvényszöveg, majd az évtizedes szokás nyomán megfogalmazott esküt, utóbb pedig azt a „pártatlanul” kitétel nélkül, önkényes tartalommal tette le. Tették, motivációjának saját(os) hivatkozása részben pártosan zavaros, részben indifferens, részben pedig az Ötv. 19. §. mentén jogellenes volt, ám helyi képviselők esetében sincs visszahívhatóság, sem ún. méltatlansági összeférhetlenség.

Mindennek a következtében a (köz)jog számára **két konkrét, megválaszolendő kérdés** maradt:

1) Ha egy helyi képviselő - jogellenes érvekre hivatkozva - nem a szokásjogi alapú, hanem egy sajátos esküszöveget mond el, értékelhető-e /úgy, mint a köztisztviselői törvény gyakorlatában, azaz/ a jogállás érvényességi kellékének megsértéseként? **Válasz: nem.** Az etikátlan, abszurd, egyben a törvény elveivel ellentétes nyilatkozat, mint vélemény, és a letett eskü, mint tény kettéválik. Relevanciája csak az eskü-tétel megtörténtének van, ergo ez után a képviselői jogok gyakorlásából a személyt kizárni nem lehet. Ehhez ui. jogállami alapokon csakis ilyen tartalmú, előre látható, bekalkulálható törvényi szabályozás lehetne előfeltétel.

2) Mi a helyes jogi értékelés és egyben kilátás akkor, ha az önkormányzat érvénytelennek minősíti a fenti módon megejtett eskütételt, s ezt határozatában kimondja, amit viszont a megyei közigazgatási hivatal törvényességi észrevétellel illet: van jogszabálysértés vagy nincsen? **Válasz: tételes, adekvát jogi norma hiányában nincs, amibe ütköznék az eskütétel** konkrét tartalma és módja, tehát a képviselői jogok gyakorlása e címen nem korlátozható. Szokásjog itt kevés, de téves, hibás az a megyei hivatkozás is, hogy az SZMSZ-ben lehetett, ill. kellett volna az eskü-szövegre és az eskütétel metodikájára nézve szabályozást adni.

A két konkrét kérdés megválaszolása azonban önmagában nem ad megnyugtató, s pl. a jövőbeni, hasonló gondokat megelőző helyzetet. Ezért ez a jogi vélemény *általánosabb kitekintést is tesz, és generálisabb megoldási javaslattal* is szolgál. Így:

Joghézag igazolhatóan fennáll, tehát a fő töréspont nem a helyi önkormányzat és a megyei közigazgatási hivatal között húzódik. /A szóban forgó képviselőnek a sátánra, a gyülekezetre, a pártjára, stb. való hivatkozása fundamentalista abszurdum, az Ötv. 19. §-ának semmibevétele sem szó nélkül hagyható tény, de ez sem elég ok arra, hogy őt jogi hátrány érje./ Kétségtelenül, mindkét hivatali oldal számára nehéz meghivatkozható jogi alapot találni, pont azért, mert e téren valószínűleg alkotmányosértő mulasztás (jogalkotási hiba, hiány) áll fenn. Jellemzően, e tekintetben a megyei közigazgatási hivatal törvényességi észrevétele is inkább csak ráérzésre épül, egzakt jogi hivatkozással nem szolgál. Mégis, az esetlegesen ebből eredő, bíróság előtti jogvita kereset nyomán folynék, az pedig már adhat elmélyültebb jogi okfejtést. Utóbb pedig a felperesi perbeli pozíció azt diktálná, hogy a kereset nem a jogi szabályozás hiányosságát, hanem a helyi önkormányzat jogi túlreagálását tenné első helyre. Az ilyenkor lehetséges per egyfokú, esetünkben annak várható kimenetele az önkormányzat számára előnytelen. Tekintve, hogy ebben a szerencsétlen vitában eddig is túltengett a pártos hivatkozás, rossz vért szülne, ha a perben a település önkormányzata veszítene.

Van más, ígéretesebb út számára. Az önkormányzás jogának lényegét kifejező helyi autonómia alapjogokkal is védett, alkotmányos kategóriája feltételezi, hogy *törvény állapítsa meg az e körbe tartozó jogokat, kötelezettségeket, eljárási módot és garanciákat*, már ha mindezekhez korlátozó tartalmú jogkövetkezményeket fűz /Alkotmány 42. § (2) bekezdés, és 44/A §. (1) bekezdés a) pont/. *Helyes eljárás, sőt példamutató kezelésmód lehet* a helyi önkormányzat részéről, ha az Abtv. 1. § e) pontja alapján, figyelemmel a tv. 21. § (4) bekezdésére, és a 49. §-ára is, *maga nyújt be indítványt az Alkotmánybírósághoz*. Ezt akár az önkormányzat megbízása, ill. felhatalmazása alapján, akár saját elhatározásból a polgármester is megteheti: ez helyi mérlegelés dolga. *Az erre vonatkozó indítványt - felkérésre - 3 nap alatt meg lehet szerkeszteni.*

Fel kell készülni arra, hogy az önkormányzati egyet nem értés után a közigazgatási hivatal pert indíthat, melyben talán a bíróság maga is észlelhetné a jogi szabályozás alkotmánysértő hiányosságát, s fordulhatna a bíróság is az Alkotmánybírósághoz, bejárva annak határozatát /Abtv. 38. §./ Ritka ez, mert erre csak mód van, de kötelező előírás nincsen. Inkább arra volna esély ezen az úton, hogy legvégső soron, a pert követően élne az önkormányzat az ún. *alkotmányjogi panasz* lehetőségével /Abtv. 48. §./, mivel a várható pervesztése hibás jogi szabályozás miatt következne be. De ez hosszú, nehézkes ügymenet, gyorsabb és elegánsabb elfogadni a törvényességi észrevételt, s egyben, nyomban az Alkotmánybírósághoz fordulni. Javaslatom: ez utóbbi. Alkotmányellenes mulasztás megállapítása kézenfekvő itt, és a törvényalkotási kötelezettséget megszabni kb. 9 hónapos határidővel lenne célszerű. Ez az idő elég annak eldöntéséhez is, hogy vajon feles vagy kétharmados törvényt kell-e hozni e téren?

***Budapest, 2007. január „ „***

***Kolláth György***